HAL
open science

Quelques réflexions à l'occasion de la ratification par la France du Protocole d'adhésion à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord de la République de Macédoine du Nord, 21 novembre 2019

Louis Balmond

To cite this version:

Louis Balmond. Quelques réflexions à l'occasion de la ratification par la France du Protocole d'adhésion à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord de la République de Macédoine du Nord, 21 novembre 2019. Paix et sécurité européenne et internationale, 2020, 14. halshs-03158091

HAL Id: halshs-03158091

https://shs.hal.science/halshs-03158091

Submitted on 16 Apr 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Quelques réflexions à l'occasion de la ratification par la France du Protocole d'adhésion à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord de la République de Macédoine du Nord, 21 novembre 2019

Louis Balmond

Professeur émérite à l'Université de Toulon

La ratification du Protocole d'adhésion à l'OTAN de la République de Macédoine du Nord n'a pas soulevé de difficultés devant le Parlement français. Néanmoins, à cette occasion sont réapparues les questions sur le sens et l'avenir de l'OTAN, sur les intérêts et les enjeux de cette adhésion pour les Etats candidats, notamment balkaniques et, indirectement, sur la relation existant avec leur adhésion éventuelle à l'Union européenne. L'entrée à l'OTAN reste toujours la priorité pour ces Etats.

The ratification of the Protocol of Accession to NATO of the Republic of North Macedonia did not raise any difficulties before the French Parliament. However, on this occasion, questions reappeared about the meaning and future of NATO, about the interests and the challenges of this accession for the candidate states, in particular the Balkan states and, indirectly, about the relationship existing with their possible accession to the European Union. Entry to NATO remains the priority for these states.

Organisation du Traité de l'Atlantique Nord ; République de Macédoine du Nord, adhésion, France, Parlement, ratification, Grèce, Russie, candidature, élargissement, Commission européenne,

North Atlantic Treaty Organization ; Republic of North Macedonia, accession, France, Parliament, ratification, Greece, Russia, candidacy, enlargement, European Commission,

I. Introduction

Les parlementaires français auraient pu avoir de quoi être surpris lorsqu'ils ont été saisis le 17 juillet 2019[1] du projet de loi autorisant la ratification du protocole au traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de la République de Macédoine du Nord, à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord. A la date de cette saisine, 26 Etats membres sur 29 avaient ratifié le protocole ; seuls restaient la France mais aussi les Pays-Bas et l'Espagne pour des raisons techniques) Cette organisation n'avait-elle pas été déclarée « en état de mort cérébrale » par le président de la République française[2] ? Quel pouvait être d'ailleurs son avenir compte tenu des incertitudes pesant sur les choix et le comportement du président des Etats-Unis, deus ex machina, qu'on le veuille ou non, de l'organisation ? Pour autant, l'OTAN continue d'attirer puisque, après le Monténégro en 2018, c'est la Macédoine du Nord qui avait fait acte de candidature afin de devenir le 30eme membre de l'Organisation. Ces mêmes parlementaires

[1] voir dossier législatif surhttp://www.assembleenationale.fr/dyn/15/dossiers/accession_macedoine_nord_otan

[2] The Economist, 7 novembre 2019, economiste.com/europe

pouvaient également s'interroger sur l'intérêt pour les deux parties d'une adhésion de la Macédoine du Nord, un Etat balkanique de 25 713 kilomètres carrés, d'un peu plus de 2 millions d'habitants dont le produit intérieur brut (PIB) s'élève à 9,7 milliards d'euros dont l'effort de défense représente 135 millions d'euros, soit 1,2 % du PIB et qui présente pour ces raisons « un enjeu géostratégique certes limité »[3].

Pourtant, cette adhésion apparaît comme la conclusion d'un processus logique déjà suivi par d'autres Etats d'Europe centrale et des Balkans qui n'a été retardé que pour une question ne touchant que très indirectement à l'adhésion. Elle laisse en suspens toutes une série d'interrogations concernant les deux protagonistes mais également l'Union européenne.

II. Le processus d'adhésion de la Macédoine du Nord à l'OTAN

Devenu indépendant en septembre 1991 sous le nom de République de Macédoine, le nouvel Etat s'est empressé de tenter d'obtenir son intégration dans l'espace euratlantique, cherchant, comme de nombreux adhérents, une garantie de sécurité du côté de l'OTAN et un soutien au développement économique auprès de l'Union européenne. Ses tentatives pour adhérer à ces deux organisations n'ont pu aboutir du fait du veto de la Grèce au motif que la République de Macédoine s'appropriait le nom d'une de ses provinces, la province de Thessalonique et, par là même, la partie de son héritage culturel liée notamment à Alexandre le Grand. Elle n'a donc pu adhérer à l'ONU et être reconnue par les autres Etats que sous le nom de « Ancienne République Yougoslave de Macédoine » (ARYM). Par contre, alors que la Macédoine a obtenu le statut de pays candidat en 2005, son adhésion à l'Union européenne a été conditionnée à la signature d'un accord sur le nom, ayant une portée obligatoire en droit interne. De même, l'adhésion à l'OTAN a-t-elle été soumise à la construction d'une « solution mutuellement acceptable [avec la Grèce] sur la question du nom ». Face à ce blocage et concernant l'OTAN, l'ARYM va conduire une stratégie de rapprochement et de participation. Dès 1996, elle adhérait au Partenariat Pour la Paix, puis, en 1999, au plan d'action pour l'adhésion. Cette volonté se manifestera davantage encore à partir de 2017 avec l'arrivée au pouvoir d'une majorité politique plus favorable aux occidentaux. Ainsi, la Macédoine s'est-elle engagée, fût-ce de manière très modeste, en Afghanistan, en Irak et en Syrie ainsi qu'au Liban. Elle a de plus adopté le plan national d'intégration à l'OTAN et participé à ou organisé des exercices afin de développer l'interopérabilité de ses forces avec celle des membres de l'Organisation. Il ne restait plus qu'à lever l'hypothèque grecque, ce qui fut fait non sans mal par un accord bilatéral avec Athènes signé à Prespa le 17 juin 2018. La Macédoine, désormais « Macédoine du Nord » ayant modifié sa constitution et ratifié l'accord à la suite d'un référendum du 30 septembre 2018 (91 % de « oui » mais seulement 37 % de participation), les Etats membres de l'OTAN et le gouvernement nord-macédonien ont pu alors signer le protocole d'adhésion le 12 février 2019.

Devenue membre de l'OTAN, la Macédoine du Nord est ainsi désormais protégée par la clause d'assistance mutuelle prévue par l'article 5 du Traité de Washington. Toutefois, la sécurité n'est pas l'enjeu essentiel de son adhésion même si la zone des Balkans devient aujourd'hui une zone géopolitique sensible du fait du développement de l'influence de la Russie, des pays du golfe et de la Chine. L'adhésion contribue certes à conforter sa position dans son environnement régional alors même qu'elle entretient des relations toujours complexes avec ses voisins. Mais, depuis l'arrivée d'un nouveau gouvernement à Skopje en 2017, ces relations se sont améliorées avec la Grèce suite à l'accord de Prespa et avec la Bulgarie. Des difficultés subsistent avec la Serbie, du fait de la reconnaissance du Kosovo par

[3] Rapport M.Clapot, Commission des Affaires étrangères, Assemblée Nationale, n°2429, 20 novembre 2019

la Macédoine du Nord et avec l'Albanie qui dispose d'un poids non négligeable sur le jeu politique à Skopje du fait de ses liens avec les partis politiques représentant la communauté albanaise (25% de la population macédonienne). Elles ne semblent pas pourtant devoir menacer la sécurité de la Macédoine du Nord dans un espace où l'on trouve une large majorité d'Etats membres de l'OTAN et d'Etats qui aspirent à le devenir. On peut ainsi affirmer que pour la Macédoine du Nord, cette adhésion n'a que des « conséquences très limitées »[4].

Il en va assurément de même pour l'OTAN. Cette adhésion s'inscrit dans la politique de « la porte ouverte » conduite par l'Organisation envers les Etats d'Europe orientale depuis la disparition de l'URSS avec pour seule exigence, leur « capacité à contribuer à la stabilité de l'Alliance atlantique » (Article 10 du Traité de Washington). C'est ainsi qu'est perçue l'adhésion de la Macédoine du Nord, qui « cimente une dynamique vertueuse d'apaisement des tensions régionales »[5]. Dans cette perspective politique et diplomatique, il n'est pas contradictoire que la contribution militaire de la Macédoine du Nord à l'Alliance soit modeste : elle représentera 0,0721%du budget (environ, 7 millions d'euros par an). Néanmoins, le budget de la défense de la Macédoine du Nord qui s'élève à 101,3 millions d'euros en 2018, devrait connaître une hausse de 0,2% de PIB par an pour tendre vers l'objectif de 2% du PIB en faveur de la défense.

III. Les interrogations soulevées par l'adhésion de la Macédoine du Nord à l'OTAN

Beaucoup de bruit pour rien donc et, en effet, le projet de loi d'autorisation sera adopté sans difficulté par l'Assemblée Nationale, le 21 novembre 2019. Il deviendra la loi n°2019-1245du 28 novembre 2019 autorisant la ratification du Protocole au traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de la République de Macédoine du Nord à l'OTAN, publiée le 29 novembre au Journal Officiel. Ce n'est cependant pas le cas si l'appréciation de l'adhésion de la Macédoine du Nord à l'OTAN est inscrite dans une perspective plus large. Du point de vue de l'OTAN d'abord, il est difficile de s'abstraire de la question existentielle à laquelle elle renvoie l'organisation. A quoi sert l'OTAN ? N'est-elle pas uniquement destinée à formaliser une nouvelle technique de *containment* militaro-diplomatique de la part des Occidentaux vis-à-vis de la Russie ? Depuis 1991, la marche vers l'est de l'OTAN, qui n'est très souvent que le paravent multilatéral de la stratégie internationale des Etats-Unis, s'avère en effet d'une remarquable continuité[6] jusqu'au blocage (momentané ?) résultant de l'annexion de la Crimée par la Russie et du conflit dans l'est de l'Ukraine. Dans les Balkans, les adhésions successives des Etats de la région à l'OTAN, qui font suite à l'éclatement de la Yougoslavie et à l'intervention armée de l'Organisation contre la Serbie en 1999, et qui toutes ont suscité ou suscitent des réactions hostiles de la part de la Russie, s'inscrivent dans la même perspective. Dès lors, il existe bien une ligne de tension, même si son tracé est incertain, entre les initiatives interventionnistes des Etats-Unis et la volonté de récupération par la Russie de son statut international passé et de contrôle de son étranger proche. Dans les Balkans, ces initiatives, alors que de nombreux membres européens de l'OTAN sont très hésitants sur la pertinence de nouvelles adhésions, sont justifiées par le renforcement de la stabilité qui en serait la conséquence. Mais, il y a un paradoxe à justifier l'adhésion de la Macédoine du Nord

[4] Rapport M.Clapot, op. cit. p.15

[5] Selon les mots d'un représentant de la DGRIS lors de son audition devant la Commission des Affaires étrangères de la défense et des forces du Sénat, Rapport, J.Garriaud-Maylam ,n°38, 9 octobre 2019

[6] Voir P.Laurent., débat devant la Commission des Affaires étrangères de la défense et des forces armées du Sénat,17 octobre 2019

à l'OTAN par le risque d'instabilité qui pourrait naître des initiatives de la Russie et notamment de son rapprochement avec la Turquie, alors même que ce dernier pays est membre de l'Alliance et qu'il n'a jamais été question de l'en écarter après qu'il se soit doté d'armements russes particulièrement performants et lancé unilatéralement dans une offensive en Syrie contre les alliés des occidentaux. Et d'ailleurs, si la Turquie était perçue par l'Alliance et au premier chef par les Etats-Unis comme une menace pour la stabilité des Balkans, ils disposeraient des moyens économiques nécessaires pour y mettre un terme. Certes l'adhésion de la Macédoine est donc présentée, après celle d'autres Etats précédemment, comme ne pouvant être qualifiée de « provocation vis-à-vis de la Russie »[7] mais la référence à la stabilité des Balkans n'est-elle pas alors un prétexte auquel la Russie ne peut répondre que par une posture politique ? La relation entre l'OTAN et la Russie relève en effet d'un cadre d'analyse beaucoup plus vaste que la question de l'adhésion d'un petit Etat balkanique. Il demeure un cadre de dialogue, « même si la crise ukrainienne a conduit à l'assortir d'une nécessaire dimension de fermeté et de vigilance ». Pour la Russie cependant, cette stratégie occidentale ne peut être que destinée à la cantonner dans ses frontières nationales en faisant en sorte de la priver progressivement de tout influence extérieure, l'empêchant ainsi de retrouver un statut international. Pour Moscou, la Macédoine, même si elle compte une minorité slave pro-russe active, présente un intérêt stratégique négligeable si on la compare à d'autres Etats candidats qui, eux, relèvent de son étranger proche. Son opposition, si elle ne peut être que symbolique, est malgré tout de principe : une hostilité à tout nouvel élargissement de l'OTAN, mais qui répond à une perception largement partagée en Russie, celle du recul de son influence du fait de l'action des occidentaux et notamment de l'OTAN.

On aurait alors tendance à oublier la Macédoine du Nord prise dans une confrontation qui assurément la dépasse. La concernant, la question qui peut être posée est la suivante : les menaces qui l'affectent concrètement peuvent-elles être traitées par l'adhésion à l'OTAN ? Tous les observateurs s'accordent à admettre qu'une série de maux affectent ce pays. La situation économique y est difficile : un revenu par habitant qui atteint 39% de la moyenne de l'UE, avec de fortes disparités régionales ; un taux de chômage des jeunes est particulièrement élevé (49%) provoquant la fuite des cerveaux et la dépendance du pays aux revenus de la diaspora, enfin une part de l'économie informelle très importante (estimée entre 24% et 47% du PIB). On peut donc estimer, avec P.Laurent que les besoins immédiats devraient pousser le pays à tenter d'améliorer sa situation économique plutôt que d'augmenter son budget de défense, fût-ce de manière modique. D'autres menaces sont plus précises et devraient exiger une réponse vigoureuse : la corruption touchant particulièrement la Macédoine du Nord[8] alimente l'économie souterraine et limite l'efficacité de la lutte contre la criminalité organisée, très présente comme dans les autres Etats balkaniques. Elle constitue en effet un pays de destination et également de transit vers l'Union européenne pour le trafic d'armes, de stupéfiants et d'êtres humains. Enfin, elle n'est pas épargnée par les problématiques de radicalisation et de retour des combattants terroristes et de pression migratoire. Or, si l'OTAN est parfaitement apte à maîtriser les menaces classiques susceptibles de se manifester dans la région, d'autant qu'elles sont largement surévaluées et opposent le plus souvent des Etats déjà membres de l'OTAN ou aspirant à l'être, sa capacité à contribuer à lutter contre les maux qui touchent la Macédoine du Nord apparaît beaucoup plus aléatoire. Cette mission incombe plus justement à l'Union européenne à laquelle la Macédoine du Nord est officiellement candidate depuis 2005. Toutefois, les Etats membres sont loin d'être unanimes sur la question.

[7] Rapport M.Clapot, Assemblée Nationale, p.20

[8] 107e rang sur les 180 pays référencés par l'ONG Transparency International

IV. Les oppositions suscitées par la candidature de la Macédoine du Nord à l'adhésion à l'Union européenne

Si le Conseil européen d'octobre 2019[9] n'a pas décidé d'ouvrir les négociations, entre l'Union et la Macédoine du Nord, c'est bien parce que subsistent des interrogations majeures sur le respect de l'état de droit dans le pays, mais aussi, assurément, parce qu'un certain nombre d'Etats européens sont méfiants face à un nouvel élargissement, avant une refondation en profondeur de l'Union. Ce fut le cas du Danemark et des Pays Bas qui avaient émis des réserves lors du Conseil européen, mais surtout de la France, le président de la République ayant opposé son veto à tout nouvel élargissement avant la réforme de l'Union. Cette position de la France, qui a déclenché des manifestations hostiles à Skoplje, a été également condamnée par ses partenaires européens. Alors que la Commission avait déjà recommandé par deux fois l'ouverture des négociations d'adhésion, il était reproché à la France, par le Parlement européen, une « erreur historique », laissant, en Macédoine du Nord, le champ libre aux partis nationalistes macédoniens et à des Etats étrangers (Chine, Russie, Turquie) peu soucieux de la consolidation de la démocratie. Le clivage apparu à cette occasion a perduré par la suite. Dans une nouvelle communication du 5 février 2020, la Commission pour laquelle les Balkans sont une priorité, a présenté une nouvelle proposition visant à faire avancer le processus d'adhésion à l'UE grâce à un pilotage politique plus déterminé et à un mode opératoire à la fois plus crédible, plus prévisible et plus dynamique. A cette occasion, elle a « maintenu fermement ses recommandations d'ouvrir les négociations d'adhésion avec l'Albanie et la Macédoine du Nord, qui continuent toutes deux à mener à bien les réformes ». Le rapport actualisé de la Commission du 2 mars 2020 a souligné les mesures importantes prises à Skoplje pour renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire, l'amélioration des résultats en matière de lutte contre la corruption et la criminalité organisée, ainsi que des progrès dans la réforme des services de renseignement et de l'administration publique. Ce rapport a emporté la conviction du Conseil Affaires générale réuni au niveau des Ministres chargés des affaires européennes, qui a décidé le 25 mars 2020 d'ouvrir des négociations d'adhésion avec la République de Macédoine du Nord, mais sous réserve de l'approbation des membres du Conseil européen. Toutefois, le Sommet UE-Balkans occidentaux qui s'est tenu à Zagreb les 6 et 7 mai 2020[10] a écarté pour l'instant cette éventualité, les dirigeants de l'UE ayant prévenu leurs partenaires que la priorité commune devait être la lutte contre la pandémie : le thème de l'élargissement ne figurerait pas à l'ordre du jour. On en est donc resté aux principes fixés par la Commission en févier 2020 avec un processus de négociation profondément réformé et le lancement des discussions avec l'Albanie et la Macédoine du Nord, mais à une date qui n'est pas fixée.

La situation de l'Union européenne est donc complexe. Elle soumet l'adhésion au respect de conditions économiques et juridiques exigeantes parfaitement justifiées mais qui ne peuvent être satisfaites qu'au terme d'une mise à niveau importante de l'Etat candidat. Même avec l'aide que dispense l'Union, le processus est long. L'adhésion à l'OTAN est beaucoup plus aisée puisque seul un engagement politique général est exigé. Le résultat de cette distorsion dans le temps est connu : l'entrée dans l'Alliance atlantique précède le plus souvent de plusieurs années l'adhésion définitive à l'UE. Pourquoi dès lors, le nouvel Etat membre de l'OTAN, qui obtiendra, car on ne peut en douter, après bien des difficultés son entrée dans

[9] Voir sur le processus d'adhésion de la République de Macédoine du Nord à l'Union Européenne, consilium.europa.eu/fr/politique/elargissement

[10] J-P.Stroobants, Peu allante sur l'élargissement, l'UE soutient les Balkans contre la pandémie, Le Monde, 7 mai 2020

l'Union, contribuerait-il au développement de la PSDC vers une défense européenne commune, alors même qu'il dispose dès à présent par sa participation à l'Alliance atlantique, de la protection de l'OTAN et par là même des Etats-Unis ? Pourquoi tenter de modifier un cadre lui fournissant à la fois sécurité stratégique d'un côté et sécurité économique de l'autre ? Dans ces conditions, il est possible de considérer que le développement des élargissements de l'OTAN, réalisé avec les Etats d'Europe centrale, et engagé avec les Etats des Balkans, fait comme première victime l'Union européenne, en retardant voire en obérant définitivement la création d'une Europe-puissance. Certains Etats membres dont la France ne s'y sont pas trompés, manifestant une méfiance contre toute nouvelle adhésion, surtout susceptible de concerner des Etats de l'étranger proche de la Russie. Il y aurait en effet de plus pour Paris une contradiction politique majeure à aggraver la perception que peut avoir la Russie de ce mouvement vers l'est tout en s'efforçant de renouer un dialogue avec elle sur des dossiers sur lesquels elle ne peut être raisonnablement exclue.